

# Toekomstverkenning voor strategisch beleid

Citation for published version (APA):

Rijkens - Klomp, N. (2016). *Toekomstverkenning voor strategisch beleid: lessen uit de lokale praktijk*. [Maastricht University]. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20161222nr>

**Document status and date:**

Published: 01/01/2016

**DOI:**

[10.26481/dis.20161222nr](https://doi.org/10.26481/dis.20161222nr)

**Document Version:**

Publisher's PDF, also known as Version of record

**Document license:**

Unspecified

**Please check the document version of this publication:**

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

**General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

**Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

# Summary

As a result of urbanization and decentralization, municipal governments have in recent years, acquired more flexibility and space when it comes to policy making. At the same time, the issues municipal governments are dealing with become increasingly more complex in nature. There is a need for enhancing the strategic capacity of local governments through more integrated and future-oriented thinking and acting. This has lead municipal and inter-municipal governments to search for new approaches and methods in order to shape their strategic policy development. In this case, foresight can be supportive in the development of strategic policy.

The current work focuses on the question of how future studies are used in the development of strategic policies, and in the policy practice, of both local government and semi-government authorities. Foresight is a relatively new activity, or a field in development. Therefore the present study is exploratory by nature. The aim of the study is to highlight practical experiences of foresight being applied within local policy practices, and to gain new insights; to better understand from which drivers foresight is being deployed, how they are developed and applied in a policy process, and finally, which results are being achieved and what significance do they have for those policy planners and organisations who are directly involved. This study also sheds light on the question of the levers and barriers that emerge in practice when it comes to the deployment of foresight in local strategic policy processes.

Four case studies have been conducted to better understand the experiences of local policy practice. To this end, action research has been used as the applied research approach. This way, it was possible to examine the use of foresight from within the organization, in all of its dimensions: procedural, substantive, communicative and methodical. In these case studies, the future was explored through either scenario analysis or trend analysis. The insights generated by these future explorations were then used in a local strategic policy context. These experiences were participatory in nature. It entailed knowledge co-creation of the future exploration itself and the joint learning of this exploration. The case studies investigated initial experiences of using foresight in local, municipal and inter-municipal policy practice.

The central research questions were:

1. Why is foresight applied in strategic policy processes in the local policy practice?
2. How is foresight for strategic policy processes in the local policy practice carried out?
3. What meaning does foresight have for strategic policy processes in the local policy practice?
4. What added value do the directly involved in foresight in strategic policy processes in the local policy practice, derive?
5. What factors are affecting the relationship between foresight and strategic policy processes in the local policy practice?

The practical experiences show that foresight is always taking place under the tight time pressures of policy processes. By gaining experience in these types of exercises, the participants may become aware about the necessity of taking more time for these processes. According to this study, knowledge co-creation in the context of future exploration takes time but has added value. Also, the deployment of foresight is a positive and innovative experience by those directly involved. Stakeholders see various forms of gains in the application of foresight methods. They create substantive added value; the deployment of foresight in a strategic policy process results in a forward-looking and comprehensive basis for policy. The deployment of foresight adds new items to focus on and therefore influences the setting of strategic political agendas. Furthermore, investigation shows future studies can also be used to develop innovative policy and policy strategies. The way of thinking of those directly involved is influenced: users of foresight become aware of future changes and develop a future-oriented attitude. They also develop a view that is 'outside-in'. The process dimension of foresight is also perceived as being of added value, in particular when becoming aware of future change in a collective and consciously transparent way, that sees participants learn about the assumptions lying beneath those future developments in support of policy.

As a result of knowledge co-creation within foresight, the knowledge needs of policy processes can be addressed one-to-one. The present study shows that there are many conceivable procedural and methodological interpretations of such knowledge co-creation process. It is therefore important that the coordination and organisation of a policy process, as well as the intended function and use of foresight to be leading herein, as well as practical factors such as the time and capacity to knowledge co-creation. The research shows that foresight can be significant at different stages of policy processes and that these meanings can take on various shapes. There are different modes of impact that include the instrumental, conceptual and process-oriented. Regarding impact at specific stages of the policy process, the research illustrates that foresight is able to impact agenda setting, and subsequently provides support in policy development and policy visions that can finally be used as a monitoring tool.

The present study shows that after the initial use of foresight with those involved, participants began to gain insight as to how foresight can be deployed as an ongoing way to inform how one thinks and acts, where as in the beginning foresight was more perceived as a singular project. Foresight leads not only to knowledge acquisition but can also be considered a skill in and of itself, to be used in the day-to-day operations of a (semi) government agency. The latter shows to be challenging, as the present study also shows. After experiencing its value and showing willingness to use future thinking on a more regular basis, cultural and organizational barriers are encountered which prevent foresight to embed itself in regular organizations.

It is a delicate interplay when it comes to the optimal use of foresight in local strategic policy processes. Moreover, there is not one recipe that one can apply, rather multiple because of the required customization in using foresight in strategic policy processes. The present study

emphasizes that it is not only about the quality of the future exploration itself that is needed to achieve optimal meaning in foresight for policy. It is also about appropriate interaction with the policy process, stakeholders and the organization. Many levers for increased use of foresight are located in these three dimensions.

Overlooking the experiences of this study, it can be concluded that the use of foresight in local policy processes is promising. Where a greater need for strategic support of local policy is needed, foresight can be of value.

Foresight is a field in development. It is therefore not surprising that the aforementioned empirical building blocks also put forward a number of more fine tuned research questions that also need attention. These research questions are more particularly concerned with the methodological and procedural characteristics of foresight.



# Samenvatting

Als gevolg van urbanisatie en decentralisatie krijgen gemeentelijke overheden de laatste jaren meer armslag en beleidsruimte. Tegelijkertijd worden de vraagstukken van gemeentelijke overheden steeds complexer van aard. Er is in toenemende mate behoefte aan het vergroten van het strategisch vermogen van lokale overheden door toekomstgericht en integraler te denken en te handelen. Gemeentelijke en intergemeentelijke overheden zoeken daarbij naar nieuwe benaderingen en methoden om hun strategische beleidsontwikkeling mee vorm te geven. Toekomstverkenningen kunnen ondersteunend werken bij het ontwikkelen van strategisch beleid.

In voorliggend onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze toekomstverkenningen worden ingezet bij het ontwikkelen van strategisch beleid in de lokale beleidspraktijk. Toekomstverkenning is een relatief jonge activiteit, oftewel een veld in ontwikkeling. Voorliggend onderzoek is dan ook exploratief van aard. Doel van het onderzoek is om praktijkervaringen met toekomstverkenningen in de lokale beleidspraktijken te belichten en nieuwe inzichten op te doen; vanuit welke drijfveren worden toekomstverkenningen ingezet, hoe worden ze ontwikkeld en aangewend in een beleidsproces, welke resultaten worden hiermee geboekt en welke betekenis hebben ze voor direct betrokkenen beleidsvoorbereiders en organisaties. Dit onderzoek laat ook licht schijnen over de vraag welke hefbomen en barrières in de praktijk naar voren komen als het gaat om het inzetten van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen.

Vier gevalstudies zijn uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in de ervaringen in de lokale beleidspraktijk. Daartoe is handelingsonderzoek als onderzoeksbenadering ingezet. Op deze manier was het mogelijk de inzet van de toekomstverkenning van binnenuit, de organisatie, te onderzoeken in al haar dimensies: procesmatig, inhoudelijk, communicatief en methodisch. In deze gevalstudies werd de toekomst middels scenarioanalyse of een trendanalyse verkend. Vervolgens werd getracht om de inzichten die deze toekomstverkenningen opleverden in te zetten in een lokale strategische beleidscontext. Deze ervaringen waren participatief van karakter. Het ging om kennisco-creatie van de toekomstverkenning zelf en het gezamenlijk leren van deze verkenning. Gevalstudies betroffen eerste ervaringen met de inzet van toekomstverkenningen in de lokale, gemeentelijke en intergemeentelijke beleidspraktijk.

Centrale onderzoeksvragen waren:

1. Waarom worden toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk toegepast?
2. Hoe worden toekomstverkenningen uitgevoerd ten behoeve van strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
3. Welke betekenis hebben toekomstverkenningen voor strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

4. Welke meerwaarde ontleen direct betrokkenen aan toekomstverkenningen in strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?
5. Welke factoren zijn van invloed op de relatie tussen toekomstverkenningen en strategische beleidsprocessen in de lokale beleidspraktijk?

De praktijkervaringen laten zien dat toekomstverkenningen altijd onder tijdsdruk en een strakke timing van het beleidsproces plaatsvinden. Door ervaringen op te doen kan het besef ontstaan dat meer tijd voor deze exercities dient te worden uitgetrokken. Kennisco-creatie in het kader van toekomstverkenning kost nu eenmaal tijd maar heeft meerwaarde, blijkt uit dit onderzoek. De inzet van toekomstverkenningen wordt door direct betrokkenen als positief en vernieuwend ervaren. Betrokkenen zien diverse vormen van meerwaarden in de toepassingen van toekomstverkenkende methoden. Het gaat dan over de inhoudelijke meerwaarde; de inzet van een toekomstverkenning in een strategisch beleidsproces resulteert in een toekomstgerichte en integrale onderbouwing van beleid. Ook leidt de inzet van toekomstverkenning ertoe dat er nieuwe aandachtspunten op de strategische beleidsagenda komen te staan. Verder laten de onderzochte ervaringen zien dat toekomstverkenningen ook ingezet kunnen worden om tot innovatieve beleidsvoornemens en beleidsstrategieën te komen. Ook wordt de manier van denken van direct betrokkenen beïnvloed: gebruikers van toekomstverkenningen worden zich bewust van toekomstige veranderingen en ontwikkelen een toekomst georiënteerde attitude. Zij ontwikkelen een blik van buiten naar binnen. De procesmatige dimensie van toekomstverkenning wordt evenzeer als meerwaarde ervaren, in het bijzonder het gezamenlijk en op transparante wijze bewust worden van toekomstige veranderingen en het leren inzake aannames over toekomstige ontwikkelingen ter onderbouwing van beleidsvoornemens.

Kennisbehoeften uit het beleidsproces kunnen als gevolg van een kennisco-creatieproces één op één worden geadresseerd in de toekomstverkenning. Voorliggend onderzoek laat zien dat er vele procesmatige en methodische invullingen denkbaar zijn van zo'n kennisco-creatie proces: belangrijk is dat de afstemming met de snelheid en de inrichting van een beleidsproces en de beoogde functie van de toekomstverkenning hierin leidend zijn, evenals praktische factoren zoals de beschikbare tijd en capaciteit voor de kennisco-creatie. Het onderzoek toont aan dat toekomstverkenningen van betekenis kunnen zijn voor verschillende fasen in beleidsprocessen en dat deze betekenissen diverse vormen kunnen aannemen. Er zijn verschillende vormen van doorwerking waaronder de instrumentele, conceptuele en procesmatige doorwerking. Wat doorwerking in specifieke fasen van het beleidsproces betreft, illustreert het onderzoek dat toekomstverkenningen agenderend kunnen werken, vervolgens in de beleidsontwikkeling onderbouwing kunnen leveren voor beleid en visies en tot slot als monitoringstool kunnen worden ingezet.

Uit voorliggend onderzoek blijkt dat na een eerste gebruik van toekomstverkenningen middels kennisco-creatie betrokkenen tot inzicht komen dat toekomstverkenning een continue manier van denken en doen is, daar waar bij aanvang toekomstverkenning eerder als een project wordt gepercipieerd. Toekomstverkenning leidt niet enkel tot kennisopbouw

maar is ook een vaardigheid op zich die geregeld kan worden aangewend in de reguliere werking van een (semi)overheidsinstelling. Juist in dit laatste schuilt een uitdaging, zoals voorliggend onderzoek laat zien. Na het ervaren van de meerwaarde ervan en met de welwillendheid om het toekomstdenken op reguliere basis in te zetten loopt men tegen culturele en organisatorische barrières aan om het toekomstdenken verder in te bedden in de organisatie.

Het betreft een delicaat samenspel als het gaat om de optimale inzet van toekomstverkenningen in lokale strategische beleidsprocessen. Bovendien bestaat hiervoor niet één recept maar meerdere vanwege het benodigde maatwerk in deze. Voorliggend onderzoek benadrukt dat het niet enkel gaat om de kwaliteit van de toekomstverkenning zelf wat betreft het bereiken van de optimale betekenisgeving van toekomstverkenning voor beleid. Het gaat ook over de juiste wisselwerking met het beleidsproces, de betrokkenen en de organisatie. Heel wat hefboomen voor een intensiever gebruik van de toekomstverkenning zijn in deze drie dimensies gelegen.

De ervaringen van voorliggend onderzoek overziend kan geconcludeerd worden dat de inzet van toekomstverkenningen in lokale beleidsprocessen beloftevol is. Daar waar meer nood is aan strategische onderbouwing van lokaal beleid kunnen toekomstverkenningen van waarde zijn.

Toekomstverkenning is een veld in ontwikkeling. Het is dan ook niet verwonderlijk dat op basis van de vergaarde empirische bouwstenen nog een aantal aangescherpte onderzoeksvragen naar voren worden gebracht, die aandacht behoeven. Deze onderzoeksvragen gaan met name over de methodische en procesmatige kenmerken van toekomstverkenningen.